三、中國大陸設立「雄安新區」初析

國立中山大學政治經濟系助理教授李明軒主稿

- **「雄安新區」為「京津冀協同發展」的實踐戰略，目標有二：一是成為疏解北京非首都功能的集中承載地、承接北京非首都功能疏解和人口轉移，解決京津兩大城市經濟、社會緊張的問題；二是為了適應經濟發展新常態、探索經濟發展新模式，揚棄發展傳統工業集聚區的想法，在「雄安新區」推動創新驅動發展。**
- **「雄安新區」能否發展出其區位優勢，以抗衡京津現有的強大磁力，以及研發創新是否能夠有所突破，將決定「雄安新區」的成敗。**

（一）雄安新區

2017 年 4 月 1 日中共中央、國務院印發通知，決定設立河北「雄安新區」。「雄安新區」屬於國家級新區，為承擔國家重大發展和改革開放戰略任務的綜合功能區；國家級新區的成立與開發建設上升為國家戰略，發展目標、定位、優惠政策和許可權等皆由國務院規劃和審批。國家級新區的目標為在轄區內實行更加開放和優惠的特殊政策，鼓勵新區進行各項制度改革與創新的探索工作，成果將推廣至全國實行，以帶動經濟持續成長與社會發展。「雄安新區」是大陸第 19 個國家級新區，也是習近平上任以來成立的第 11 個國家級新區；過去著名的國家級新區包括 1992 年設立上海浦東新區、2006 年設立天津濱海新區等。

該通知指出，自從中共「十八大」以來，習近平多次深入北京、天津、河北考察調研，研究和部署「京津冀協同發展」的實施戰略，欲在河北適合地段規劃建設一座以新發展理念引領的現代新型城區，並將之打造為北京非首都功能疏解集中承載地。2 月 23 日，習近平到河北省安新縣進行實地考察，主持召開河北雄安新區規劃建設工作座談會，定調規劃建設「雄安新區」。

根據該份通知，規劃建設「雄安新區」要突出七個方面的重點任務：一是建設綠色智慧新城，建成國際一流、綠色、現代、智慧城市。二是打

造優美生態環境，構建藍綠交織、清新明亮、水城共融的生態城市。三是發展高端高新產業，積極吸納和集聚創新要素資源，培育新動能。四是提供優質公共服務，建設優質公共設施，創建城市管理新樣板。五是構建快捷高效交通網，打造綠色交通體系。六是推進體制機制改革，發揮市場在資源配置中的決定性作用和更好發揮政府作用，激發市場活力。七是擴大全方位對外開放，打造擴大開放新高地和對外合作新平臺。

由「京津冀協同發展」領導小組組長張高麗 4 月 14 日談話，可以歸納出「雄安新區」兩個主要目標：一是成為疏解北京非首都功能集中承載地、承接北京非首都功能疏解和人口轉移，以「跳出去」建新城的辦法，解決京津兩大城市經濟、社會緊張的問題；二是適應經濟發展新常態，探索經濟發展新模式，揚棄傳統工業集聚區的想法，推動創新驅動發展。

（二）為什麼是雄安？想要達成甚麼？

中國大陸自 2013 年密集通過國家級新區的審批，已有大量聲音質疑國家級新區的含金量、認為已從稀罕變平常。然而此次由習近平主導的「雄安新區」，中共中央與國務院以改革開放之初的深圳經濟特區、浦東新區等兩個取得重大成果及影響的特區來比擬，並強調「雄安新區」是千年大計，國家大事，可見得習近平對於「雄安新區」的重視與厚望。

「雄安新區」乃是「京津冀協同發展」的實踐戰略。早在 2005 年，亞洲發展銀行的研究報告指出在北京及天津周圍有一條環繞著首都的貧窮帶，產業不振、人民所得低下。2012 年習近平主席巡視河北省阜平縣，透過中央電視臺的鏡頭，天子腳下竟仍是這般泥濘的道路、簡陋的居住飲食，引起一片靜默和沉思。「京津冀協同發展」的想法自此而生。河北多數地區仍屬貧窮帶、經濟發展程度仍低，相對的，京津兩個超級大城患有「大城市病」：人口擁擠、交通堵塞、住房緊張、貧富兩極分化、公共衛生惡化等。因此，「京津冀協同發展」的主軸在於將高新產業留在北京，天津，著重其海港物流功能，而將低附加價值的產業移至外圍帶，同時計畫將北京市政府牽至河北通州，透過產業及政府部門的遷徙，一方面減低北京的人口壓力和污染，順利達成產業升級，一方面則可增加河北貧窮地帶的產業機會與就業，解決貧窮問題，各取所需。中國大陸一貫相信若將

不同區域有效整合，促進人員、金流、商品流的流通，就可以創造有效的需求、並刺激生產，達成經濟成長、降低區域發展不均。

但從 4 月 1 日發布的通知看來，「雄安新區」的角色已不限於疏散京津環境壓力、承接低附加價值產業，其被賦予的功能與期望已大大升級，要打造成國際、綠色、現代、智慧城市，以一副將與北京、天津分庭抗禮的超級明日之星之姿登場。相較於過去兩任領導人，習近平有更強烈的民族自尊，掌權至今不斷降低西方文化影響、強調中國文化的優越性。國際社會對於中國大陸污染嚴重、居住品質惡劣的批評，習近平聽到了、也非常在意，因此一方面意欲淨化北京、抒解壓力，一方面建立「雄安新區」，打造成綠色、優美、高科技的生態城市；相當於另起爐灶、建設一個沒有各種問題的新城市，作為一個新的中國大陸城市典範，顯示人民也可以享有高品質的生活。

過去國家級新區的設立皆由中國大陸各省或市從下草擬、上呈中央後冀望得以通過，「雄安新區」則是由中共中央及國務院逕行選定設立，其意義的不同、以及領導人的決心不言而喻。而在河北廣大鄰近京津的區域中，選擇雄縣、容城、安新 3 縣及周邊作為新區，是因為該區域目前開發程度較低，打掉重練的成本相對低，可謂一張白紙，可以盡情揮灑的空間最大。

「雄安新區」的地位比肩深圳經濟特區和上海浦東新區，深圳當時的定位主要是對外開放功能、引進外資以補足中國大陸國內資本不足，浦東延續對外開放的思想，繼續強化吸引外資、技術、人才，並進一步發展金融功能。「雄安新區」的定位則略有不同，更大的比重置於「新常態發展理念的試驗區」，亦即在經濟新常態下，不再以依賴外資、出口為經濟成長動力，而要以創新研發為新的成長動能，並創造綠色、宜居的城市。

（三）雄安新區的前景

中國大陸屬於高度集權政體，中央傾全朝之力要一個新興城市發展，此城市的起點相當高。「雄安新區」計畫將承接首都北京部分新興產業功能、部分科研教育功能、部分央企職能性機構、部分行政辦公職能，因此有機會承接來自北京和天津的央企及其上下游聯結的廠商、民企、人才，

以及政府、教育、科研等組織機構，另亦有來自中央的資金支持，發展交通、住房、公共建設等軟硬體建設。

然而，如此從上而下的建城夢想，可能遇到一系列的挑戰：行政官僚是否有動力執行命令？如何說服北京的部委機關、央企「適宜」的部分搬遷？如何吸引企業進駐？如何吸引人才離開北京提供的各種資源而入駐？現有層層相繫的利益結構如何破解？

相較於深圳利用靠近港臺的區位優勢、浦東利用位居東海岸中線長江出海口的區位優勢，以及悠久的金融底子，早期先以稠密並廉價人力吸引外資、引進資本和技術，現則使用累積的雄厚人才、資本、技術進行創新升級；惟「雄安新區」地處內陸，先天並無吸引海內外企業的區位優勢，在人才、金融方面的基礎較薄弱，乾旱且缺乏河流的地理環境，亦限制需要大量用水的工業發展。因此，如何創造「雄安新區」的吸引力以抗衡京津現有的強大磁力？

繼而，「雄安新區」若要能永續發展，最關鍵的突破點在於如何創造並善用城市發展的區位優勢，也就是如何吸納和集聚創新要素資源、培育新動能，成為能夠脫離政府臍帶、自食其力的實質創新城市。然而，產業升級、研發創新、尋找經濟新動能，又談何容易。中國大陸自 2001 年至今，在政府強力主導下大舉投入研發活動，全國研發支出每年以 17.8%的速度成長，2015 年研發支出 4,090 億美金已達全球第二高、僅落後美國的 4,734 億美金。然而中國大陸的經濟發展講求彎道超車，研發也不例外，多年來以「市場換技術」的方式，從國外廠商取得技術，再將外國設計修改為符合消費者需求，求快的結果使得基礎科研能力累積緩慢，例如 2010 年以來中國大陸基礎科研支出占總研發支出的比例僅 17%，而美國及歐盟各國平均比例為 50%以上。因此中國大陸雖有以消費者為導向的產品創新，卻缺乏革命性的創新產品，創造經濟新動能實為不易。

（四）結語

預期「雄安新區」基本可以達成消滅京津周圍貧窮帶、分擔北京非首都功能、疏解北京人口環境壓力的作用，但要成為下一個超級巨星，則取決於雄安是否能夠達成被賦予的角色：發展高端高新產業，培育經濟成長新動能。按中共領導人慣例，習近平任期尚有五年，若此慣例不變，「雄

安新區」的政治生命保證有五年，之後是否能得到中央持續的青睞與傾力的資源支持，要視其發展的情況與前景而定。

中國大陸的經濟班子有極強的規劃能力，「雄安新區」疏散首都之負擔、發展高端高新產業，講來邏輯嚴謹、條理分明，正是京津冀區域所需的治理之方；然而是否能夠發展出「雄安新區」的區位優勢，以抗衡京津現有的強大磁力，以及研發創新是否能夠有所突破，將決定「雄安新區」的成與敗。